

ANALYYSIT

Kirjeääni matkalla maailmalta

Ulkosuomalaisten poliittisen osallisuuden toteutuminen

JOHANNA PELTONIEMI & HANNU LAHTINEN & HANNA WASS

Johdanto

Edustuksellinen demokratia pohjautuu maantieteellisesti määriteltyyn alueeseen. Tämä näkyy etenkin siinä, että kansanedustajat edustavat muodollisesti sitä vaalipiiriä, joista heidät on valittu (Judge 1999, 149). Alueellinen edustus myös koetaan tärkeäksi etenkin pienissä vaalipiireissä: 40 prosenttia ehdokkaista ja lähes kolmasosa äänestäjistä katsoo, että kansanedustajan tulisi ensisijaisesti edustaa oman vaalipiirinsä äänestäjiä (von Schoultz & Wass 2016).

Monet kehityspiirteet kuitenkin haastavat perinteisen tavan määritellä edustus alueellisin perustein. Nyky-yhteiskuntien monikerroksellisissa poliittisissa tilassa suuri osa päätöksenteosta tapahtuu ylikansallisella areenalla. Myös kansallisen tason päätöksillä on lisääntyvässä määrin globaaleja vaikutuksia keskinäisriippuvuuden ja valtioiden rajat ylittävien ongelmien korostumisen myötä (Urbanati & Warren 2008, 388–389). Toinen alueellisen edustuksen uudelleenarviointia vaativa trendi on kansainvälinen muuttoliike. Kansainvälisen siirtolaisjärjestö IOM:n raportin (2018) mukaan noin 258 miljoonaa eli joka kolmaskymmenes asui vuonna 2017 jossakin muualla kuin synnyinmaassaan. Arviolta 300 000 Suomen kansalaista asuu nykyisin ulkomailla (Sisäministeriö 2018). Vuoden 2018 presidentinvaaleissa äänioikeutettuja ulkosuomalaisia oli 251 201 eli 5,6 prosenttia kaikista äänioikeutetuista (Tilastokeskus 2018). Vuoden 2006 presidentinvaaleissa vastaava osuus oli 4,9 prosenttia (209 145), mikä kuvastaa ulkosuomalaisten määrän kasvua (Tilastokeskus 2006). Tämä on suurin piirtein samankokoinen joukko kuin ruotsia äidinkielenään puhuvat tai Keski-Suomen vaalipiirissä asuvat äänioikeutetut.

Vaikka ulkosuomalaisten määrä on ollut tasaisessa kasvussa viimeisten parinkymmenen vuoden aikana, heidän poliittinen painoarvonsa on säilynyt vähäisenä. Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus on pysytellyt vaaleista toiseen kymmenen prosentin tuntumassa. Tähän on vaikuttanut yhtäältä käytännön hankaluudet, kuten pitkät etäisyydet äänestyspaikalle, ja toisaalta ulkosuomalaisille tärkeiden teemojen näkymättömyys puolueiden kampanjoinnissa ja median vaalikeskusteluissa. Nämä seikat yhdistettyinä vaalijärjestelmään, jossa ulkosuomalaisten äänet hajaavat eri vaalipiireihin, aiheuttavat vakavia esteitä ulkosuomalaisten täysipainoiselle poliittiselle osallisuudelle ja edustuksellisuuden toteutumiselle.

Tilanteen osittaiseksi korjaamiseksi Suomi-Seura ja Ulkosuomalaisparlamentti ovat kampanjoineet 1990-luvulta lähtien kirjeäänestyksen käyttöönoton puolesta. Marraskuussa 2017 eduskunta hyväksyi lakiesityksen (HE 101/2017 vp), jossa vaalilakia muutetaan siten, että ulkomailla pysyvästi asuvat äänioikeutetut ja vaalien ajan ulkomailla tilapäisesti asuvat tai oleskelevat muut äänioikeutetut saavat oikeuden äänestää yleisissä vaaleissa postitse ulkomailla. Kirjeäänestyksen käyttöönoton jälkeen äänioikeutetuilla säilyy mahdollisuus äänestää halutessaan ennakkoon ulkomailla valtioneuvoston asetuksella määrätyissä edustustoissa ja niiden toimipaikoissa. Laki astui voimaan 1.11.2018 ja sitä sovelletaan ensimmäisen kerran kevään 2019 eduskuntavaaleissa.

Tarkastelemme tässä analyysissä Tilastokeskuksen tuottaman yksilötason rekisteriaineiston pohjalta ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuutta kolmissa edellisissä vaaleissa, joissa heillä on ollut äänioikeus (vuoden 2012 presidentinvaalit, vuoden 2014 eurovaalit ja vuoden 2015 eduskuntavaalit).

Aineisto kattaa 50 prosentin otoksen kaikista ulkomailta asuvista äänioikeutetuista Suomen kansalaisista. Tavoitteena on pyrkiä paikallistamaan taustatekijöiden osalta ne ryhmät, joihin poliittinen osattomuus on kasautunut. Tällainen lähtötilanteen kartoitus on edellytys kirjeäänestyksen käyttöönnoton vaikutusten ja tavoitteiden toteutumisen arvioinnille.

Kirjeäänestys keinona vahvistaa ulkomailta asuvien poliittista osallisuutta

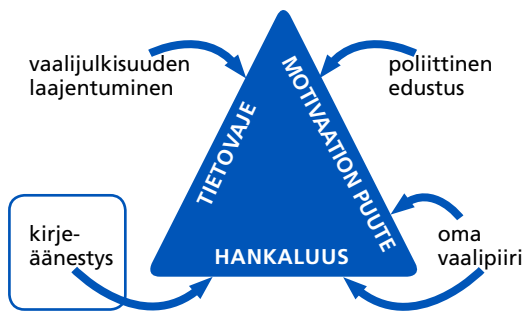
Politiikan tutkimuksessa usein viitatus kansalaisaktivismimallin (Verba & al. 1995, 16–17) mukaan poliittiseen osallistumiseen vaikuttavat kolme tekijää: 1) äänestäjän resurssit, kuten taloudellinen asema, aika ja kansalaistaidot, 2) motivaatio ja 3) puolueiden tai esimerkiksi sosiaalisten verkostojen kautta tapahtuva mobilisaatio eli äänestämiseen innostaminen. Eri maissa tehtyjen tutkimusten pohjalta tiedetään, että pitkä etäisyys äänestyspaikalle on merkittävä äänestämiseen vaadittuja resursseja nostava tekijä (ks. esim. Bhatti 2012; Brady & McNulty 2011; Dyck & Gimpel 2005; Gimpel & Schuknecht 2003; Haspel & Knotts 2005; Peltoniemi 2016). Mitä vaivalloisempaa äänestäminen on, sitä todennäköisemmin äänestämiseen tarvittavan ajan tai varojen puute muodostaa esteen osallistumiselle. Tämä korostuu ulkomailta asuvien keskuudessa, koska lähin äänestyspaikka saattaa sijaita satojen kilometrien päässä. Tästä seuraa, että äänestämisen kustannusten ja arvioitujen hyötyjen välinen kuilu kasvaa erityisen suureksi (vrt. Downs 1957).

Johanna Peltoniemi (2018a) on tiivistänyt kolmeen kategoriaan ulkomailta asuvien suomalaisten esittämät syyt äänestämättä jättämiselleen: käytännön vaikeus, informaatiovaje ja motivaation puute. Vuonna 2014 toteutetussa kyselytutkimuksessa 40 prosenttia vastaajista mainitsi etäisyyden lähimpään äänestyspaikkaan olevan merkittävin syy jättää äänestämättä.¹ Muita äänestämisen hankaluuteen liittyviä syitä olivat työeste, matka, sairaus tai korkean iän tuoma vaikeus äänestää. Runsas vii-

dennes vastaajista koki, ettei heidän tietotasonsa Suomen poliittisesta tilanteesta ollut riittävä. Tämä oli etäisyyden jälkeen selvästi keskeisin syy jättää äänestämättä. Sen sijaan alle viidennes ilmoitti motivaation puutteeseen liittyvät syyt (esim. äänestämisestä ei hyötyä itselle, Suomen vaalit eivät kiinnosta, ei muistettu käydä äänestämässä) tärkeimmäksi esteeksi äänestämislle.

Ulkosuomalaisten poliittisen osallisuuden tunteeeseen vaikuttavat täten useat eri tekijät, ja onkin selvää, että niihin kaikkiin ei pystytä pureutumaan yksittäisellä uudistuksella. Mahdollisuus äänestää postin välityksellä tuo ennen kaikkea joustoa käytännön järjestelyihin ja helpottaa etäisyydestä ja muista hankaluuksista johtuvia ongelmia (ks. kuvio 1). Toisaalta se voi epäsuorasti vaikuttaa myös muihin koettuihin esteisiin, mikäli puolueet huomaisivat ulkosuomalaisissa piilevän poliittisen resurssin ja alkaisivat huomioda heidät paremmin vaaliohjelmissaan ja -kampanjoissaan, mikä osaltaan laajentaisi vaalijulkisuutta ja helpottaisi siten tietovajetta ja motivaatio-ongelmia. Tämä voi puolestaan johtaa suurempaan osallistumisasteeseen ja sitä kautta vaateisiin poliittisen edustuksen vahvistamiseksi esimerkiksi oman vaalipiirin, erillisen ehdokasasettelun tai edustajakiintiöiden kautta. Oma vaalipiiri pureutuisi taas suoraan kaikkeen kolmeen äänestämisen esteeseen.

Suomi on ollut eurooppalaisessa vertailussa jälkijunassa ulkomailta asuvien äänioikeutettujen poliittisen osallisuuden edellytysten parantamisessa. Tähän kohdistuneet vaatimukset voimistuivat vuonna 2003 voimaan astuneen uuden kansalaisuuslain myötä. Tämä salli kaksoiskansalaisuuden ja lisäsi siten potentiaalisten äänioikeutettujen määrää. EU:n sisällä kirjeäänestys on tällä hetkellä käytössä 16 jäsenvaltiossa.



Kuvio 1. Ulkosuomalaisten äänestämättä jättämisen syyt sekä keinot edistää osallistumista ulkomailta.

¹ Tutkimukseen kutsuttiin mukaan Väestörekisteristä poimitun satunnaisotoksen pohjalta 3 600 Ruotsissa, Saksassa, Ispaniassa, Espanjassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa asuvaa täysi-ikäistä Suomen kansalaista. Verkossa täytettävään kyselylomakkeeseen oli mahdollista vastata suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Kyselyyn vastasi yhteensä 1 067 äänioikeutettua (vastausprosentti oli 29,6).

Taulukko 1. Äänestysaktiivisuus Ruotsissa ja Italiassa kirjeäänestyksen käyttöönoton jälkeen

	1998	2002	2006	2010	2014
Ruotsissa asuvat ruotsalaiset	82,0	80,9	83,0	85,8	87,0
Ulkoruotsalaiset	26,8	27,0	28,6	30,8	32,4
	2001	2006	2008	2013	2018
Italiassa asuvat italialaiset	85,1	86,3	83,2	78,7	72,9
Ulkoitalialaiset	4,4	38,9	39,5	31,6	29,8

Lähde: Peltoniemi 2018a.

Yleisesti ulkomailla saatujen kokemusten pohjalta kirjeäänestys vaikuttaisi lisäävän äänestysaktiivisuutta. Taulukosta 1 nähdään, että äänestysprosentti on noussut vuonna 2002 käyttöönotetun kirjeäänestyksen jälkeen Ruotsissa maltillisesti mutta tasaisesti, vuoden 2014 valtiopäivävaaleihin mennessä noin kuusi prosenttiyksikköä. Tältä osin on luonnollisesti vaikea arvioida, mikä aktivoitumisen kasvussa on ollut suoraa kirjeäänestyksen vaikutusta. Samanaikaisesti ulkomailta annettujen äänten määrä on enemmän kuin kaksinkertaistunut (1998: 21 000 kpl; 2014: 52 000 kpl). Ruotsi on mielekäs vertailukohta myös siitä syystä, että Suomen kirjeäänestys tullaan järjestämään Ruotsin mallin mukaisesti.

Toisena vertailukohtana on Italia, joka otti vuosituhannen vaihteessa suuria harppauksia ulkomailla asuvien kansalaisten aktivoinnin näkökulmasta. Italiassa on kirjeäänestyksen lisäksi käytössä ulkokansalaisten omat vaalipiirit, edustajakiintiöt sekä parlamentissa että senaatissa ja pitkälle kehittynyt ehdokasjärjestelmä sekä ulkomailla toimivat puoluejärjestöt. Lisäksi ulkomailla asuvilla italialaisilla on oma väestörekisterinsä. Italiassa äänestysaktiivisuuden nousu oli huomattava heti kirjeäänestyksen käyttöönoton jälkeen vuoden 2006 parlamenttivaaleissa: ulkomailta annettujen äänten määrä kymmenkertaistui 100 000:sta yli miljoonaan ja ulkoitalialaisten osallistumisaste ylsi lähes 40 prosenttiin. Sen jälkeen äänestysinto on vähitellen laantunut, mutta sama kehitys on ollut havaittavissa myös Italiassa asuvien äänioikeutettujen osalta.²

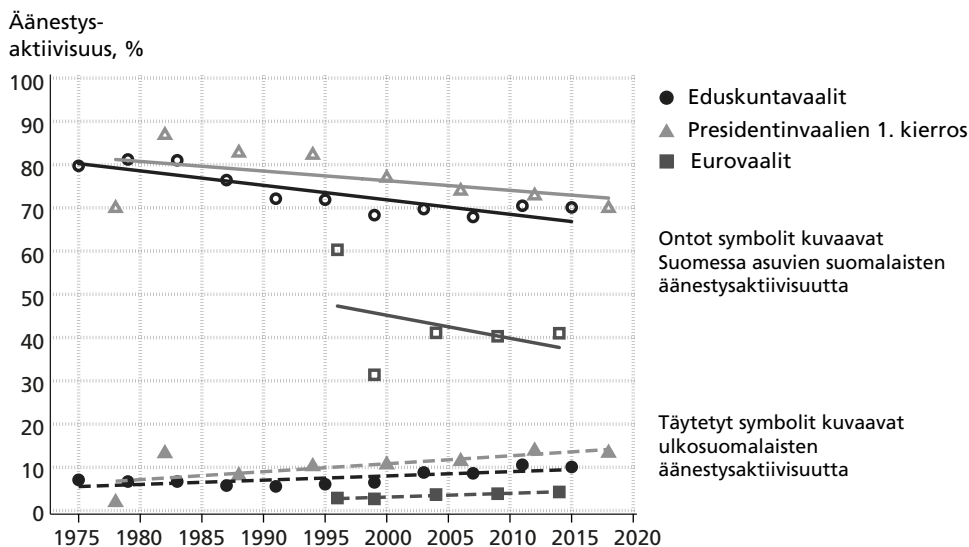
² Ulkomailla asuvien italialaisten äänioikeutettujen määrä kasvanut 1,3 miljoonalla vuosina 2008–2018, mistä johtuen ulkomailta annettujen äänten määrä noussut, vaikka äänestysaktiivisuus on todellisuudessa laskenut.

Tutkimuksen aineisto

Analyysimme aineisto pohjautuu oikeusministeriön ylläpitämään sähköiseen äänioikeusrekisteriin, joka luovutetaan vaalien jälkeen Tilastokeskukselle. Tilastokeskuksessa äänioikeusrekisterin perustietoihin yhdistettiin henkilötunnuksen avulla erilaisia yksilön sosioekonomista asemaa kuvaavia muuttujia ja erityisesti maastamuuttoon liittyviä tietoja, kuten äidinkieli, kaksoiskansalaisuus ja ulkomailla asumisen kesto sekä tiedot äänestämässä käymisestä vuoden 2012 presidentinvaaleissa, vuoden 2014 eurovaaleissa ja vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Tutkijoille luovutettu aineisto sisälsi 50 prosentin otoksen kaikista ulkomailla asuvista äänioikeutetuista Suomen kansalaisista (2012 n = 113 892; 2014 n = 110 366; 2015 n = 120 463).

Rekisteripohjaisella aineistolla vältetään monet kyselyaineistoja yksilötason äänestystutkimuksissa vaivaavat ongelmat, kuten vastaajien valikoitumisesta aiheutuvat vinoumat ja äänestysaktiivisuuden yläraportointi muistivirheistä tai äänestämiseen liittyvästä normatiivisesta paineesta tai sosiaalisesta suotavuudesta johtuen. Aineiston pohjalta on siten mahdollista tutkia ulkosuomalaisten kaltaista vaikeasti tavoitettavaa ryhmää ensimmäistä kertaa yksityiskohtaisesti, mikä on kansainvälistikin poikkeuksellista. On kuitenkin hyvä huomata, että tutkimuspopulaation luonteesta johtuen aineisto sisältää korkealaatuisuudestaan huolimatta ”tavallista” yksilötason rekisteripohjaista äänestysaktiivisuusaineistoa (ks. esim. Wass & Borg 2016) suuremman määrän epävarmuustekijöitä. Erityisesti kansalaisuuteen liittyvät muuttajat sisältävät huomattavan määrän puuttuvia tietoja. Käyttämämme muuttujien jakaumat on esitetty liitetaulukossa 1 (ks. www.julkari.fi).

Toinen mahdollinen heikkous on se, että vaalipäivänä annetut äänet ovat mukana aineistos-



Kuvio 2. Suomessa asuvien sekä ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus eduskunta- ja eurovaaleissa sekä presidentinvaalien 1. kierroksella 1975–2018, %.

sa ainoastaan niiltä äänestysalueilta, jotka käyttivät sähköistä äänioikeusrekisteriä.³ Tämä puute on kuitenkin ulkosuomalaisia tutkittaessa vähäinen, sillä vaalipäivänä äänestäminen ei ole mahdollista ulkomailla, vaan tätä varten ulkosuomalaisen olisi tultava Suomeen äänestämään hänelle osoitettuun äänestyspaikkaan. Esimerkiksi vuoden 2015 eduskuntavaaleissa, joissa sähköinen äänioikeusrekisteri oli tässä tarkastelluista vaaleista laajimmin käytössä (kattaen 24,2 % äänioikeutetuista), vaalipäivänä äänesti aineistomme mukaan 0,14 prosenttia ulkosuomalaisista. Puuttuvista vaalipäivän äänestysalueista johtuen ulkosuomalaisten todellinen äänestysaktiivisuus on aavistuksen aineistossa havaittua korkeampi, joskin ero on vain muutaman promilleyksikön luokkaa. Tämä vastaa varsin läheisesti ulkosuomalaisten virallista äänestysprosenttia.

³ Kunnat saavat itse päättää, ovatko ne ylipäänsä mukana sähköisen äänioikeusrekisterin kokeilussa ja ne äänestysalueet, joilla sähköinen rekisteri on käytössä.

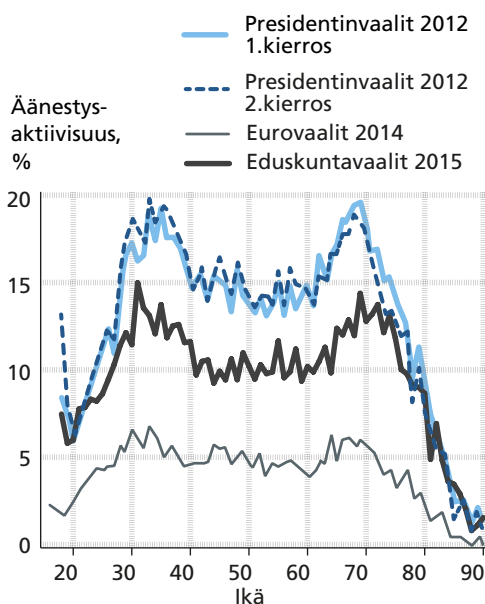
Ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten äänestysaktiivisuus

Äänestysaktiivisuus on Suomessa varsin keskimääräisellä tasolla muihin Euroopan maihin verrattuna (ks. esim. Wass 2017, 60). Suomalaiset äänestävät aktiivisemmin presidentinvaaleissa, joissa osallistumisaste on ollut tällä vuosituhannella Suomessa asuvien suomalaisten keskuudessa 70–77 prosenttia. Eduskuntavaaleissa noin 70 prosenttia suomalaisista äänestää. Europarlamenttivaaleissa 40 prosentin aktiivisuus näyttää vakiintuneen. Sama tärkeysjärjestys vallitsee myös ulkosuomalaisten kohdalla, joskin europarlamenttivaalit ovat tältä osin mutkikkaampi tapaus. EU:n jäsenvaltiossa asuvat toisen EU-maan kansalaiset voivat valita kummassa maassa äänestävät, eikä ulkosuomalaisten aktiivisuudesta toisissa jäsenvaltioissa ole saatavilla tietoa. Esimerkiksi Suomessa asuvat muut Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaiset ovat äänestäneet yllättävänkin aktiivisesti europarlamenttivaaleissa: vuoden 2014 europarlamenttivaaleissa äänestysprosentti oli 44,6 eli neljä prosenttiyksikköä korkeampi kuin Suomessa asuvien Suomen kansalaisten äänestysprosentti. Näin ollen voidaan olettaa, että Euroopan unionin alueella asuvat ulkosuomalaiset äänestävät todellisuudessa kaiken kaikkiaan aktiivisemmin nykyisen asuinmaansa vaaleissa.

Kuvion 2 yhtenäiset regressiosuorat havainnollistavat sen tunnetun seikan, että Suomessa asuvien äänioikeutettujen äänestysaktiivisuus on hiipunut 1970-luvulta lähtien kaikissa kolmessa vaalityypissä, joskin presidentinvaaleja lukuun ottamatta lasku näyttää pysähtyneen tällä vuosituonnilla. Katkoviivalla piirretyistä regressiosuorista havaitaan puolestaan, että ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden kehitys on ollut päinvastainen eli vähitellen nouseva jokaisen vaalityypin kohdalla.

Taulukosta 2 nähdään, että ulkomailla asuvista äänioikeutetuista yli neljä viidesosa (84 %), ei äänestänyt kertaakaan vuosina 2012–2015 järjestetyissä vaaleissa. Toisaalta niistä, jotka äänestivät, kaksi kolmasosa äänesti enemmän kuin kerran. Kuusi prosenttia äänesti kerran, viisi prosenttia kaksissa vaaleissa ja kolme prosenttia kolmissa vaaleissa. Kaikissa vuosien 2012–2015 vaaleissa äänesti alle kaksi prosenttia.

Kuviossa 3 on esitetty ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus iän mukaan eri vaaleissa. Suomessa asuvilla on aiemmin huomattu kaksihuippuinen jakauma äänestysaktiivisuudessa: 18-vuotiaiden äänestysaktiivisuus on hieman korkeampaa kuin 20-vuotiailla, mutta noin 20-vuotiaista eteenpäin aktiivisuus alkaa hiljalleen kohota saavuttaen huipun hieman alle 70 vuotiaana (Bhatti & al. 2012). Nämä kaksi huippua on nähtä-



Kuvio 3. Ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten äänestysaktiivisuus iän mukaan (%).

vissä myös kuviosta 3. Ainutlaatuista kuviossa on kuitenkin havainto ulkosuomalaisten kolmannesta huippukohdasta, joka saavutetaan hieman yli 30-vuotiaana. Tällöin ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus on yhtä suurta kuin laajasti dokumentoidussa, hieman alle 70-vuotiaana saavutettavassa osallistumispiikissä.

Taulukossa 4 on esitetty äänestysaktiivisuus sukupuolen, äidinkielen, oman ja vanhempien kansalaisuuden sekä ulkomaillemuuton ajankohdan mukaan. Sukupuolten väliset erot ovat pieniä, presidentinvaalien toista kierrosta lukuun ottamatta alle prosenttiyksikön luokkaa. Sen sijaan ei ole juurikaan yllättävää, että erilaiset maastamuuttoon ja kansallisuuteen liittyvät tekijät, kuten äidinkieli, oma ja vanhempien kansalaisuus sekä maastamuutto aika, ovat yhteydessä ulkomailla asuvien kansalaisten äänestysaktiivisuuteen.

Suomenkieliset äänestivät hieman ruotsinkielisiä sekä selvästi muita kieliä äidinkielenään puhuvia aktiivisemmin kaikissa vaaleissa. Vajaa kolmannes suomea äidinkielenään puhuvista äänesti vuoden 2012 presidentinvaalien ensimmäisellä (29,3 %) ja toisella (30,9 %) kierroksella. Vastaavasti ruotsinkielisistä äänesti samoissa vaaleissa vajaa viidennes (22,0 % ensimmäisellä kierroksella, 22,7 % toisella kierroksella). Eduskuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa ero ei ollut yhtä suuri: ulkomailla asuvista suomenkielisistä äänesti 21,4 prosenttia ja ruotsinkielisistä 19,7 prosenttia vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Vuoden 2014 europarlamenttivaaleissa ero oli vieläkin pienempi, ulkomailla asuvista suomenkielisistä äänesti 10,4 prosenttia ja ruotsinkielisistä 9,6 prosenttia. Muunkielisten ryhmä äänesti selvästi suomen- ja

Taulukko 2. Ulkomailla asuvien äänioikeutettujen äänestyskerrat vuosina 2012–2015 järjestetyissä eduskunta- ja eurovaaleissa sekä presidentinvaalien 1. ja 2. kierroksella. Mukana ne äänioikeutetut, jotka asuivat ulkomailla kaikkien neljän vaalin aikana (n = 99 014)

	%
0	83,6
1	6,0
2	5,2
3	3,3
4	1,9
Yhteensä	100

Taulukko 3. Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus sukupuolen, äidinkielen, kaksoiskansalaisuuden, vanhempien kansalaisuuden sekä ulkomailla asutun ajan mukaan (%)

	Presidentin- vaalien 1. kierros 2012	Presidentin- vaalien 2. kierros 2012	Eurovaalit 2014	Eduskunta- vaalit 2015
	n=113 892	n=113 892	n=110 366	n=120 463
Sukupuoli				
Mies	13,1	12,8	4,4	10,1
Nainen	13,8	14,1	4,2	9,7
Äidinkieli				
Suomi	29,3	30,9	10,4	21,4
Ruotsi	22,0	22,7	9,6	19,7
Muu	8,8	8,5	2,5	5,4
Tuntematon	7,9	7,4	1,8	5,0
Kansalaisuus				
Vain Suomen kansalainen	27,7	29,1	10,2	20,8
Kaksoiskansalainen	15,3	17,0	4,4	9,7
Ei kumpikaan/tieto puuttuu	7,9	7,5	1,8	5,1
Vanhempien kansalaisuus				
Molemmat Suomen kansalaisia	25,2	26,5	9,2	19,2
Vain isä Suomen kansalainen	10,1	10,6	2,6	7,5
Vain äiti Suomen kansalainen	15,1	15,1	4,3	10,1
Ei kumpikaan/tuntematon	7,5	7,0	1,9	4,7
Aika, jolloin viimeksi kirjoilla Suomessa				
Alle 2 vuotta	38,0	41,9	14,8	33,1
2–4 vuotta	33,9	36,4	12,5	26,8
5–9 vuotta	30,2	31,6	10,2	21,4
10–20 vuotta	21,4	22,1	8,0	17,9
Vähintään 20 vuotta	16,5	17,5	5,8	12,9
Ennen 1987/ei koskaan/tuntematon	8,0	7,6	1,8	5,1
Kaikki	13,5	13,6	4,3	9,9

ruotsinkielisiä vähäisemmin: alle yhdeksän prosenttia äänesti presidentinvaaleissa 2012, noin viisi prosenttia eduskuntavaaleissa 2015 ja alle kolme prosenttia europarlamenttivaaleissa 2014.

Vastaavasti ulkomailla asuvista äänioikeutetuista ainoastaan Suomen kansalaiset äänestivät jopa kaksi kertaa enemmän kuin kaksoiskansalaiset. Ainoastaan Suomen kansalaisuuden omaavien keskuudessa äänestysaktiivisuus presidentinvaaleissa oli liki 30 prosenttia (27,7 % vuoden 2012 presidentin vaalien ensimmäisellä kierroksella, 29,1 % toisella kierroksella), kun se kaksoiskansalaisten keskuudessa oli noin puolet siitä (15,3 % vuoden 2012 presidentin vaalien ensimmäisellä kierroksella, 17,0 % toisella kierroksella). Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa ainoastaan Suomen kansalaisuuden omaavista ulkosuomalaisista äänesti joka viidennes ja kaksoiskansalaisista äänesti joka

kymmenes. Suurin ero ulkomailla asuvien kaksoiskansalaisten ja ainoastaan Suomen kansalaisuuden omaavien äänioikeutettujen välillä oli vuoden 2014 europarlamenttivaaleissa, joissa ainoastaan Suomen kansalaisuuden omaavista äänesti yli kymmenen prosenttia ja kaksoiskansalaisista neljä prosenttia. Tuloksia tulkittaessa on kuitenkin hyvä pitää mielessä suuri puuttuvien tietojen osuus (noin 70 %) kansalaisuustiedoissa.

Vanhempien, erityisesti äidin, kansalaisuudella vaikuttaa olevan merkitystä myös ulkomailla asuvien äänioikeutettujen äänestysaktiivisuuteen. Ulkosuomalaiset, joiden molemmat vanhemmat olivat Suomen kansalaisia, äänestävät aktiivisemmin kuin ne, joiden vanhemmista toinen tai molemmat eivät olleet Suomen kansalaisia. Vähiten äänestivät ne ulkosuomalaiset, joiden vanhemmista kumpikaan ei ollut Suomen kansa-

lainen. Ne, joiden vanhemmista vain äiti oli Suomen kansalainen, äänestivät enemmän kuin ne ulkosuomalaiset, joiden vanhemmista vain isä oli Suomen kansalainen. Vastaavanlaisia arvioita on äidin merkityksestä poliittiseen sosialisatioon on esitetty myös aiemmassa tutkimuksessa (ks. esim. Gidengil & al. 2010; Gidengil & al. 2016; Peltoniemi 2018b).

Ulkomailla asutulla ajalla on aiemminkin esitetty olevan merkitystä ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuteen (ks. Peltoniemi 2016). Äänestysaktiivisuus on varsin tasaisesti laskevassa yhteydessä aikaan, jolloin henkilö on viimeksi ollut Suomessa kirjoilla. Niiden, jotka eivät koskaan ole asuneet tai ovat asuneet ennen vuotta 1987 Suomessa, äänestysaktiivisuus on odotetusti matala.

Lopuksi

Yhä useampi äänioikeutettu on kansalainen jossaakin toisessa valtiossa kuin missä asuu. Ulkokansalaisten matala äänestysaktiivisuus on potentiaalisesti vakava ongelma edustuksellisuuden toteutumiselle, sillä äänestäjät ovat yleensä varsin valikoitunut joukko niin sosioekonomisen asemansa kuin poliittisen kiinnostuksensa osalta, eivätkä heidän näkemyksensä välttämättä heijasta laajemmin kaikkia äänioikeutettuja (Wass 2017, 79). Tästä syntyy helposti kehä, jossa kokemus oman ryhmän huomioimatta jättämisestä päätöksenteossa vähentää osallistumishalukkuutta entisestään. Poliittisen osallisuuden yhdenvertaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna edustuksen vastakohta on poissulkeminen: kuka kuuluu joukkoon ja kuka jätetään ulkopuolelle (Fraser 2007; Urbinati & Warren 2008).

Äänestämisestä keskusteltaessa motivaatioon liittyvät tekijät korostuvat usein voimakkaasti. Tällöin jää helposti huomaamatta, että poliittinen osallistuminen vaatii monenlaisia resursseja, jotka ovat jakautuneet epätasaisesti äänestäjäkunnan keskuudessa. Ulkosuomalaisten kohdalla äänestämisen kustannukset ovat monesti varsin konkreettisia: pitkän etäisyyden päässä sijaitsevalla äänestyspaikalla matkustaminen vaatii aikaa ja rahaa ja suomalaisen vaalikontekstin seuraaminen edellyttää toimivia tietoliikenneyhteyksiä ja laajaa pereh-

tymistä, sillä puolueet eivät juurikaan ole kohdistaneet kampanjointiaan ulkosuomalaisille. Heille tärkeiden teemojen puuttuminen vaaliagendalta nakertaa puolestaan tehokkaasti motivaatiota, koska on epäselvää, missä määrin oman vaalipiirin kansanedustajat edustavat ulkosuomalaisten etuja.

Tässä esittelyjen Tilastokeskuksen tuottaman yksilötason rekisteriaineiston pohjalta tehdyt havaintomme osoittavat, että poissulkemisen riski on erityisen voimakas pitkään ulkomailla asuneilla kaksoiskansalaisilla, joiden kumpikin tai toinen vanhemmista on muu kuin Suomen kansalainen. Iän suhteen ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuutta luonnehtii mielenkiintoinen monihuippuinen jakauma, joissa aktiivisimmillaan ollaan kolme- ja kuusikymppisinä.

Kevään 2019 eduskuntavaaleissa on ensimmäistä kertaa käytössä kirjeäänestys, mikä on merkittävä muutos vaalilainsäädännön näkökulmasta. Sen voi olettaa hyödyttävän ennen kaikkea niitä ulkosuomalaisia, joilla ulkomailla oleskelu on väliaikaista tai joiden side Suomeen ja kiinnostus sen asioihin on säilynyt. Kirjeäänestyksen itsenäinen vaikutus on todennäköisesti varsin rajallinen niillä pitkään ulkomailla asuneilla, joiden sosiaalisissa verkostoissa ei juuri ole muita suomalaisia. Tilanne voi kuitenkin muuttua olennaisesti, mikäli kirjeäänestys toimii ennen kaikkea laukaisijana ulkosuomalaisten äänestäjäreservin tunnistamiseen ja huomioimiseen. Tässä puolueilla on suuri rooli, mutta poliittista osallisuutta voidaan vahvistaa myös muiden ulkosuomalaisten keskuudessa toimivien instituutioiden toiminnan kautta. Tällaisia ovat esimerkiksi ulkosuomalaisparlamentti, Suomi-Seura, Suomi-koulut sekä Suomen evankelis-luterilainen kirkko ja muut uskonnolliset yhdyskunnat. (vrt. Sisäministeriö 2018.)

Kirjeäänestyksen käyttöönoton kaltaisissa uudistuksissa on keskeistä, että niiden tavoitteiden toteutumista ja laajempia vaikutuksia tarkastellaan perusteellisesti. Tämä on myös edellytys jatkokehittämiselle. Suomessa on yksilötason rekisteriaineistojen ja aiemman kyselytutkimusaineiston pohjalta erinomaisten mahdollisuudet toteuttaa arviointi sekä tieteellisen tutkimuksen että poliittisen päätöksenteon tarpeita hyödyttäen.

LÄHTEET

- Bhatti, Yosef: Distance and voting: Evidence from Danish municipalities. *Scandinavian Political Studies* 35 (2012): 2, 141–158.
- Bhatti, Yosef & Hansen, Kasper. M. & Wass, Hanna: The relationship between age and turnout: A roller-coaster ride. *Electoral Studies* 31 (2012): 3, 588–593.
- Brady, Henry E. & McNulty, John E.: Turning out to vote: The costs of finding and getting to the polling place. *American Political Science Review* 105 (2011): 1, 115–134.
- Downs, Anthony: An Economic theory of democracy. New York: Harper, 1957.
- Dyck, Joshua J. & Gimpel, James G.: Distance, turnout, and the convenience of voting. *Social Science Quarterly* 86 (2005): 3, 531–548.
- Fraser, Nancy: Identity, exclusion and critique: A response to four critics. *European Journal of Political Theory* 6 (2007): 3, 305–338.
- Gidengil, Elisabeth & O'Neill, Brenda & Young, Lisa. 2010: "Her mother's daughter? The influence of childhood socialization on women's political engagement. *Journal of Women, Politics & Policy* 31(2010): 4, 334–355.
- Gidengil, Elisabeth & Wass, Hanna & Valaste, Maria: Political socialization and voting. *Political Research Quarterly* 69 (2016): 2, 373–383.
- Gimpel, James G. & Schuknecht, Jason E.: Political participation and the accessibility of the ballot box. *Political Geography* 22 (2003): 5, 471–488.
- Haspel, Moshe & Knotts, H. Gibbs: Location, location, location: Precinct placement and the costs of voting. *The Journal of Politics* 67 (2005): 2, 560–573.
- HE 101/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaalilain muuttamisesta. Päivitetty 11.9.2017. Luettu 20.12.2018. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170101>.
- International Organization for Migration (IOM): World Migration Report 2018. Luettu 20.12.2018. <http://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>.
- Judge, David: Representation: theory and practice in Britain. London: Routledge, 1999.
- Peltoniemi, Johanna: Distance as a cost of cross-border voting. *Research on Finnish Society* 9 (2016), 19–32.
- Peltoniemi, Johanna: On the borderlines of voting. Finnish emigrants' transnational identities and political participation. Doctoral dissertation. Acta Universitatis Tamperensis 2403. Tampere: Tampere University Press, 2018a.
- Peltoniemi, Johanna: From mother to emigrant? Perspectives to dual citizenship. Teoksessa Johanna Leinonen & Auvo Kostiaainen (toim.): Transnational Finnish mobilities: Proceedings of FinnForum XI. Turku: Migration Institute of Finland, 2018b, 256–253.
- von Schoultz, Åsa & Wass, Hanna: Beating issue agreement: Congruence in the representational preferences of candidates and voters. *Parliamentary Affairs* 69 (2016): 1, 136–158.
- Sisäministeriö: Hallituksen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vuosiksi 2017–2021. Päivitetty 30.1.2018. (luettu 20.12.2018) <https://valtioneuvosto.fi/julkaisu/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-324-185-5>
- Tilastokeskus: Ehdokkaiden saamat äänimäärät ja äänimääräosuudet presidentinvaalissa 2006, 1 vaali. Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat. Päivitetty 22.12.2011 (luettu 20.12.2018) http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaa__pvaa__pvaa_2018/110_pvaa_2018_tau_101.px/?rxid=ac91b225-faa3-4a01-8bb6-c719f63fcbc8
- Tilastokeskus: Ehdokkaiden saamat äänimäärät ja äänimääräosuudet presidentinvaalissa 2018, 1 vaali. Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat. Päivitetty 2.2.2018. (luettu 20.12.2018) http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaa__pvaa__pvaa_2018/110_pvaa_2018_tau_101.px/?rxid=ac91b225-faa3-4a01-8bb6-c719f63fcbc8
- Urbanati, Nadia & Warren, Mark E.: The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 387–412.
- Verba, Sydney & Scholzman, K. Lehman & Brady, Henry E.: Voice and equality: Civic voluntarism in American politics. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Wass, Hanna & Borg, Sami: Yhdenvertaisuus äänestyskopissa: Äänestysaktiivisuus vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. S. 177–199. Teoksessa Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: Oikeusministeriö, 2016.
- Wass, Hanna: Toteutuuko vaaleissa yhdenvertaisuus? Teoksessa Mari K. Niemi & Tapio Raunio & Ilkka Ruostetsaari (toim.): *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 2017, 58–80.

TIIVISTELMÄ

Jobanna Peltoniemi & Hannu Lahtinen & Hanna Wass: Kirjeääni matkalla maailmalta. Ulkosuomalaisten poliittisen osallisuuden toteutuminen

Kevään 2019 eduskuntavaaleissa on käytössä kirjeäänestys, mikä on merkittävä muutos vaalilainsäädännön näkökulmasta: äänestäminen Suomen vaaleissa on ensimmäistä kertaa mahdollista ilman vaalivirkailijaa. Arviolta 300 000 Suomen kansalaista asuu ulkomailla. Vuoden 2018 presidentinvaaleissa äänioikeutettuja ulkosuomalaisia oli 251 201 eli 5,6 prosenttia kaikista äänioikeutetuista. Tämä on suurin piirtein samankoinen joukko kuin ruotsia äidinkielenään puhuvat tai Keski-Suomen vaalipiirissä asuvat äänioikeutetut.

Vaikka ulkosuomalaisten määrä on ollut tasaisessa kasvussa viimeisten parinkymmenen vuoden aikana, heidän poliittinen painoarvonsa on säilynyt vähäisenä. Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus on pysytellyt vaaleista toiseen kymmenen prosentin tuntumassa, joskin kehitys on ollut viime vuosina nousujohteista. Tähän on vaikuttanut yhtäältä käytännön hankaluudet, kuten pitkät etäisyydet äänestyspaikalle, ja toisaalta ulkosuomalaisille tärkeiden teemojen näkymättömyys puolueiden kampanjoinnissa ja median vaalikeskusteluissa. Nämä seikat yhdistettyinä vaalijärjestelmään, jossa ulkosuomalaisten äänet hajaavat eri vaalipiireihin, aiheuttavat vakavia esteitä ulkosuomalaisten täysipainoiselle poliittiselle osallisuudelle ja edustuksellisuuden toteutumiselle.

Tarkastelemme tässä analyysissa Tilastokeskuksen tuottaman yksilötason rekisteriaineiston pohjalta ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuutta kolmissa edellisissä vaaleissa, joissa heillä on ollut äänioikeus (vuoden 2012 presidentinvaalit, vuoden 2014 eurovaalit ja vuoden 2015 eduskuntavaalit). Aineisto kattaa 50 prosentin otoksen kaikista ulkomailla asuvista äänioikeutetuista Suomen kansalaisista. Paikallistamme taustatekijöiden osalta ne ryhmät, joihin poliittinen osattomuus on kasautunut.

Analyysista ilmenee, että ulkomailla asuvista äänioikeutetuista yli neljä viidesosaa (84 %), ei äänestänyt kertaakaan vuosina 2012–2015 järjestetyissä vaaleissa. Toisaalta niistä, jotka äänestivät, kaksi kolmasosaa äänesti enemmän kuin kerran. Sukupuolten väliset erot ovat pieniä, presidentinvaalien toista kierrosta lukuun ottamatta alle prosenttiyksikön luokkaa. Sen sijaan erilaiset maastamuuttoon ja kansallisuuteen liittyvät tekijät, kuten suomi äidinkielenä, pelkkä Suomen kansalaisuus sekä itsellä että vanhemmilla ja lyhyt aika maastamuutosta lisäsivät ulkomailla asuvien äänestystodennäköisyyttä.

Kirjeäänestyksen käyttöönotto on ennennäkemätön muutos Suomen vaalilainsäädännössä, ja sen merkitystä tulee tarkastella tieteellisen tutkimuksen menetelmin. Tämän analyysin esittämä lähtötilanteen kartoitus on edellytys kirjeäänestyksen käyttöönoton tavoitteiden toteutumisen ja laajempien vaikutusten arvioinnille.